

### Die Metropolisierungsstrategie der Großregion im Entstehen

Schelkman, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schelkman, . P. (2018). Die Metropolisierungsstrategie der Großregion im Entstehen. In K. Pallagst, A. Hartz, & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures - Zukunft Grenze - Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (S. 115-129). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57357-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Petra Schelkmann*

## **Die Metropolisierungsstrategie der Großregion im Entstehen**

URN: urn:nbn:de:0156-4097085



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 115 bis 129

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:  
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

 ARL AKADEMIE  
FÜR RAUMFORSCHUNG  
UND LANDESPLANUNG  
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Petra Schelkmann

# Die Metropolisierungsstrategie der Großregion im Entstehen

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das ESPON-Projekt „Metroborder“ und der Prozess hin zu einer Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR) in der Großregion
- 3 Eckpunkte der Beschlüsse zur Umsetzung der GPMR
  - 3.1 Berliner Erklärung 2011
  - 3.2 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013
  - 3.3 Regionalkonferenz Rheinland-Pfalz zur „Metropolstrategie Großregion“ 2014
  - 3.4 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ 2014
  - 3.5 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung“ 2016
- 4 Fazit und Ausblick: Das Raumentwicklungskonzept der Großregion als Steuerungsinstrument für den GPMR-Prozess

Literatur

## Kurzfassung

In diesem Kapitel wird der Entstehungsprozess einer grenzüberschreitenden Metropolregion am Beispiel der Großregion beschrieben. Im ESPON Projekt „Metroborder“ wurde zwischen 2008 und 2010 der Ansatz einer grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion in der Großregion untersucht und weiterentwickelt. Daraus wurden in den letzten Jahren, vorangetrieben durch politische Erklärungen, Strategieansätze zur Realisierung dieser Metropolregion entwickelt. Die Grundlage bildet ein Raumentwicklungskonzept für die Großregion mit einem Schwerpunkt auf den metropolitanen Dimensionen der Teilräume. Im engeren grenzüberschreitenden Verflechtungsraum wird das Thema „Governance“ angesprochen.

## Schlüsselwörter

Metropolitane Grenzregion – Großregion – Raumentwicklungskonzept– Politik – Landesplanung – Verkehr – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

## The emergence of a metropolitan strategy in the Greater Region

### Abstract

This chapter describes the process by which a cross-border metropolitan region develops, using the example of the Greater Region. Between 2008 and 2010 the idea of a

cross-border polycentric metropolitan area in the Greater Region was investigated and further developed within the ESPON project "Metroborder". In recent years, driven by policy declarations, strategic approaches for implementing this metropolitan region were developed. A spatial development concept for the Greater Region with a focus on the metropolitan dimensions of the sub-spaces provides the foundation. In the core area of interactions the topic of governance is also discussed.

## Keywords

Metropolitan border region – Greater Region – spatial development concept – politics – state planning – transport – cross-border cooperation

## 1 Einleitung

Mit der Diskussion um die Neuausrichtung der Kohäsionspolitik, der Territorialen Agenda der EU 2020, der Strategie „Europa 2020“ und im Zuge der Aufnahme des Ziels der territorialen Kohäsion in den Vertrag von Lissabon haben Grenzregionen seit Mitte der 2000er Jahre an Aufmerksamkeit auch im Kontext der aufkommenden Metropolisierungsdebatte gewonnen (Böhme/Zillmer 2010). Metropolen und Metropolräume spielen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Zielsetzungen der Strategie „Europa 2020“. Ein nicht unwesentlicher Teil der Metropolfunktionen und Faktoren, die maßgeblich sind für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, sind in Metropolräumen verortet. Metropolräume sind Motoren in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Innovation und Spitzentechnologie. Sie sind Orte des Wissens und der Kreativität und oft Vorreiter auch im Bereich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Innovationen. Die Etablierung der Europäischen Metropolregionen in Deutschland, orientiert an dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 2005 „Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien“, verläuft dabei in der Umsetzung sehr heterogen. Neben inhaltlichen, organisatorischen und strukturellen Unterschieden variiert insbesondere der räumliche Zuschnitt. Gemeinsam ist den mit dem Label „Metropolregion“ versehenen Zusammenschlüssen und Netzwerken, dass sie darauf abstellen, Ihre Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit als wirtschaftsstarke Regionen zu erhalten bzw. auszubauen. Dabei soll das Konzept „(...) sowohl nach innen als auch nach außen wirken“ (Grotheer 2011: 3).

Der Umgang mit Metropolregionen ist jedoch überwiegend noch national bestimmt und grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume spielen bei nationalen Investitionsentscheidungen, sei es im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen oder auch bei Standortentscheidungen, selten eine entscheidungsrelevante Rolle. Dies wirkt sich insbesondere auf die Entwicklung grenzüberschreitender Räume negativ aus. Eine Verbesserung der Wahrnehmung und die Stärkung des Wirtschaftsstandortes „Großregion“ war insofern einer der „Treiber“ der grenzüberschreitenden Metropolisierungsstrategie.

Mit dem ersten Aktionsprogramm zur Territorialen Agenda der EU von 2007 und später im Rahmen ihrer Gipfelpräsidentschaft der Großregion (2008/2009, siehe Luxemburgische Präsidentschaft 2009) hat das Großherzogtum Luxemburg die Fragestellung der polyzentrischen grenzüberschreitenden Metropolräume erstmals ganz praktisch auf die europäische und grenzüberschreitende Agenda gebracht und das aus europäischen Mitteln finanzierte Projekt „Metroborder“ auf den Weg gebracht (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

Mit dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO 2016) zu den überarbeiteten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ haben grenzüberschreitende metropolitane Grenzregionen eine neue Aufmerksamkeit erfahren. So wird in dem Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ unter dem Begriff der „Metropolräume“ erstmals die Existenz und Bedeutung von metropolitane Grenzregionen neben den bestehenden nationalen „Europäischen Metropolregionen“ anerkannt und mit konkreten Handlungsansätzen versehen (MKRO 2016: 4 ff.) (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

In der Umsetzung zeigen sich dabei die gleichen Herausforderungen bzw. wurden und werden die gleichen Aspekte diskutiert wie in den nationalen Metropolregionen-Diskursen. Hauptdiskussions- und Kritikpunkt in der Großregion war die Frage, wie die ländlichen Teilräume gleichermaßen von dem Konzept profitieren können. Dahinter stand und steht die Sorge, dass eine grenzüberschreitenden Metropolisierungsstrategie in erster Linie die „starken“, verdichteten Räume weiter stärkt und die „schwachen“, eher ländlich strukturierten Teilräume nicht gleichermaßen profitieren.

## 2 Das ESPON-Projekt „Metroborder“ und der Prozess hin zu einer Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR) in der Großregion

Im Zuge der Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik und mit der Verankerung des Konzeptes der territorialen Kohäsion im Vertrag von Lissabon wurde in dem Zeitraum 2008 bis 2010 unter luxemburgischer Gipfelpräsidentschaft mit der angewandten Forschungsstudie „Metroborder“, kofinanziert aus dem europäischen ESPON-Programm (Europäisches Raumbewachungsnetzwerk), der Metropolisierungsprozess in der Großregion auf den Weg gebracht (siehe Beitrag Hartz in diesem Band). Seitdem hat es vielfältige Beschlüsse des Gipfels der Großregion<sup>1</sup>, der Fachministerkonferenzen der Großregion und politische Erklärungen der verschiedensten Gremien zur Weiterentwicklung gegeben.

Als Ergebnis der Metroborder-Studie, die unter anderem die Großregion im Rahmen einer Fallstudie näher untersucht hat, wird der Großregion in ihrem grenzüberschreitenden Kernraum um Arlon/Luxemburg, Saarbrücken/Sarreguemines, Metz, Nancy, Trier und Kaiserslautern das Potenzial zur Entwicklung einer grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion (GPMR) attestiert (DATer 2010). Dies beruht auf der Feststellung der Metroborder-Studie, wonach die Großregion durchaus vergleichbare metropolitane Qualitäten zu anderen nationalen Metropolregionen aufweisen kann. Vorausgesetzt wird allerdings die Weiterentwicklung der „kritischen Masse“ von Metropolfunktionen.

Die Metroborder-Studie legt dabei folgendes Verständnis von „GPMR“ zugrunde:

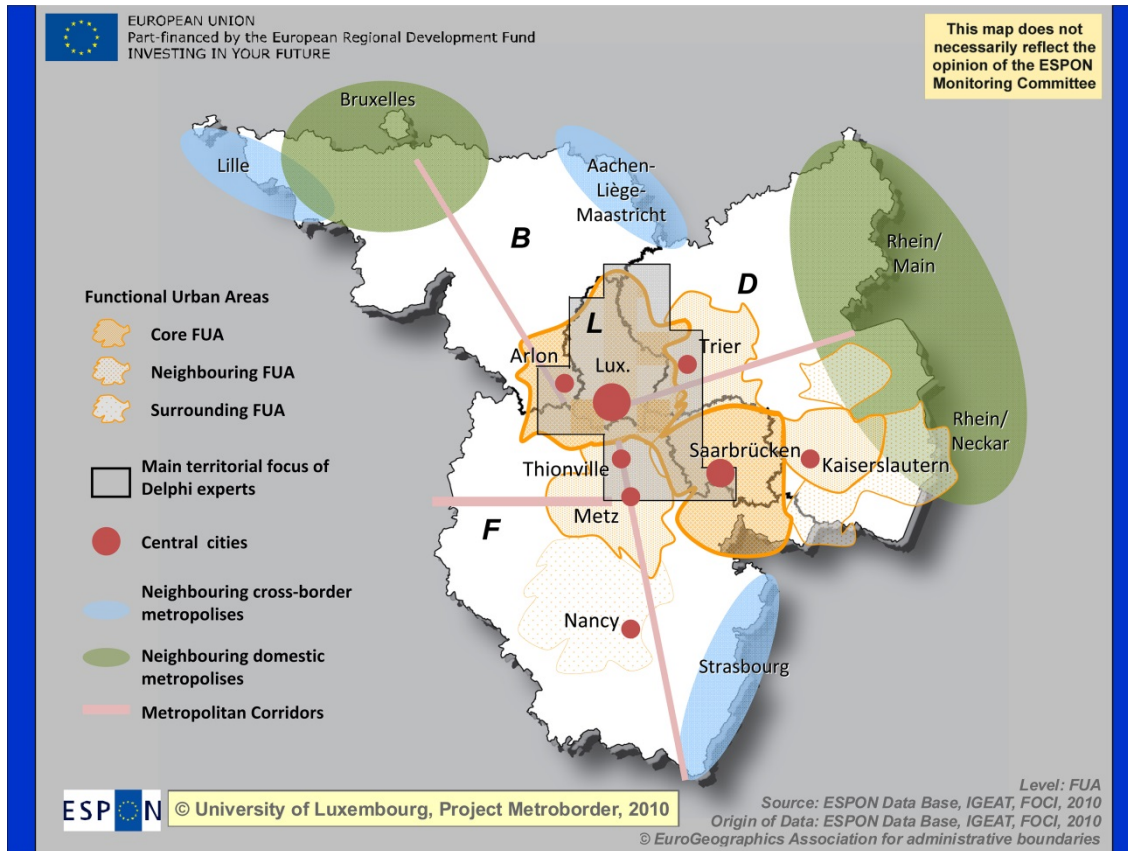
*„[...] versteht das Metroborder-Projekt GPMRs als auf grenzüberschreitenden Vereinbarungen basierende politische Konstruktionen, die die Existenz nationaler Grenzen als Ressource für zunehmendes Zusammenwirken auf lokaler Ebene sehen und auf die Einbettung des Zentrums bzw. der Zentren der Metropole in globale Netzwerke fußen. Da GPMRs aus mehreren Städten auf beiden Grenzseiten bestehen, können diese regionalen politischen Initiativen ver-*

---

<sup>1</sup> Der Gipfel der Großregion ist das Treffen der Exekutiven der Partnerregionen der Großregion. Seit 1995 finden regelmäßig Gipfeltreffen statt. Weitere Informationen siehe unter: [http://www.grandregion.net/de/INTERREGIONAL\\_POLITISCHE\\_ZUSAMMENARBEI/Gipfel/index.html](http://www.grandregion.net/de/INTERREGIONAL_POLITISCHE_ZUSAMMENARBEI/Gipfel/index.html).

*schiedene geographische Ebenen mobilisieren, um so die Potenziale und Komplementaritäten der morphologischen und funktionellen Polyzentralität zu nutzen“ (DATer 2010:13).*

Abb. 1: Eine Grenzüberschreitende Polyzentrische Metropolregion in der Großregion – schematische Synthesekarte der Metroborder-Ergebnisse



Quelle: DATer 2010: 19

Konkret heißt das: GPMRs sind letztlich räumliche Anordnungen dies- und jenseits der Grenze, deren Potenzial darin liegt, die verschiedenen Merkmale und Potenziale auf beiden Seiten der Grenze komplementär im Sinne einer Win-win-Situation zu nutzen. Dabei hängt der Erfolg dieser Regionen maßgeblich vom Willen und den Strategien der Akteure ab, in dieser Multi-Level-Governance-Struktur sinnvoll zu kooperieren. Ein wichtiger Faktor hierbei ist – so hat die Praxis gezeigt – dass alle beteiligten Akteure das gleiche darunter verstehen und hier keine fiktive Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Räumen und Raumkategorien gesehen wird.

Ausgehend von dem Ergebnis der Metroborder-Studie haben die politisch Verantwortlichen ihren politischen Willen in verschiedenen Gipfelbeschlüssen und Erklärungen bekräftigt, die Großregion als GPMR weiterzuentwickeln und auszuloten, in welchen Bereichen und Handlungsfeldern eine engere Zusammenarbeit notwendig und sinnvoll erscheint und ob und in welche Richtung die Governance-Strukturen ggfs. weiterentwickelt werden müssen. Mit der Erarbeitung des Raumentwicklungskonzeptes der Großregion ist der Prozess eingeleitet worden: Es „(...) erteilen die Exekutiven dem Koordinierungsausschuss Räumliche Entwicklung (KARE) (...) den Auftrag, (...) die Arbeiten zur Ausarbeitung des Raumentwicklungskonzeptes (REK) der Großregion fortzusetzen und hier-

bei insbesondere die metropolitane Dimension zu berücksichtigen“ (Lothringische Präsidentschaft 2013: 6).

### 3 Eckpunkte der Beschlüsse zur Umsetzung der GPMR

Seit dem Grundsatzbeschluss des Gipfels der Großregion zur Metroborder-Studie, die metropolitenen Qualitäten der Großregion stärker herauszustellen, haben verschiedene Gipfel und verantwortliche Akteure der Großregion folgende Positionspapiere und Beschlüsse zur Entwicklung einer Metropolisierungsstrategie für die Großregion verabschiedet (vgl. Beitrag Damm in diesem Band):

Die für Raumordnung zuständigen Fachminister/-innen bzw. politisch Verantwortlichen aus den Partnerregionen der Großregion haben am 15. Juli 2010 in Luxemburg folgende Feststellungen und Beschlüsse getroffen:

- Die Polyzentralität der Großregion beruht in hohem Maße auf der Wirtschaftskraft Luxemburgs und den sozio-ökonomischen Verflechtungen des Poles Saarbrücken-Moselle Est.
- Die Anerkennung einer grenzüberschreitenden Dynamik beruht zu einem großen Teil auf einer hohen Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit.
- Zur Umsetzung einer GPMR soll eine räumliche Entwicklungsstrategie bzw. ein Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) erarbeitet werden.
- Die Entwicklung einer Multi-Level-Governance kann nur sinnvoll gemeinsam mit regionalen und lokalen Akteuren sowie in Zusammenarbeit mit Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft erfolgen (Prinzip der geteilten Verantwortung).
- Der Koordinierungsausschuss „Räumliche Entwicklung“ (die Arbeitsebene der staatlichen Vertreter/-innen der Raumordnung in der Großregion, kurz KARE genannt) wird – gemeinsam mit dem Ausschuss „GPMR“ – beauftragt, eine gemeinsame Erklärung zur GPMR auszuarbeiten. Diese soll dem Willen der Großregion hin zu einer „verstärkten Zusammenarbeit“ mit den Europäischen Institutionen Ausdruck verleihen und damit auch einen Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 leisten. (Fachministerkonferenz der Großregion „Raum“ 2010). Weiter konkretisiert wurde dies im Rahmen eines informellen Treffens der Exekutiven des Gipfels der Großregion am 7. Juli 2011 in Berlin mit der „Berliner Erklärung“.

#### 3.1 Berliner Erklärung 2011

Mit der Berliner Erklärung vom 7. Juli 2011 (Gipfel der Großregion 2010) wurden die Empfehlungen der Fachministerkonferenz „Raum“ politisch validiert und weiter konkretisiert. Bekräftigt wurde der Anspruch, die Großregion gemeinsam zu einer Europäischen Metropolregion zu entwickeln. Dabei wurde betont, dass der besondere Beitrag der Grenzregionen für Europa seinen Ausdruck in der Ausgestaltung der Europäischen Regionalpolitik finden müsse.

*„Die Großregion ist sich ihrer Kapazitäten bewusst, die in der Studie METROBORDER bestätigt wurden und die sie in die Lage versetzen, sich zu einer Metropolregion zusammenzuschließen. Möglich ist dies unter der Voraussetzung, dass die Kräfte durch die Einigung aller Akteure und Regionen hinter einer Strategie gebündelt werden, die in Übereinstimmung mit*

*den Prioritäten der Europäischen Union steht, sowie im Sinne der Vorgaben und Kooperationswege, die im Rahmen des Seminars vom 31. Mai 2011 in Lothringen eröffnet wurden.*

*Die Mitglieder des Gipfels der Großregion sind von der Notwendigkeit überzeugt, die Großregion und ihre europäische Wettbewerbsfähigkeit in Europa bekannt zu machen und ihr zu der gebührenden Anerkennung zu verhelfen.*

*Die Großregion wird als Pionier der grenzüberschreitenden territorialen Kohäsionspolitik wie auch andere grenzüberschreitende Regionen zur Konsolidierung des europäischen Raumes beitragen, indem sie der Europäischen Union anbietet, sich als politisches Labor zur Verfügung zu stellen und als Ansprechpartner für die nächste Förderperiode der Kohäsionspolitik zu fungieren.*

*Bestätigt wird das Ziel einer integrierten Entwicklung ihres Kooperationsraums in einem Prozess der Bündelung der Metropol-Funktionen auf der Ebene der jeweiligen Region. Gleichzeitig sollen der Kooperationsraum mit Augenmaß ausgebaut werden, die wirtschaftliche Attraktivität und die Attraktivität als Wohnraum bewahrt und vor allem ein Raum mit hoher Lebensqualität geschaffen werden, der alle Leistungen bietet, die von den Bürgern in den verschiedenen Lebensstadien erwartet werden.*

*Die Mitglieder des Gipfels der Großregion bestätigen ihren politischen Willen, die territoriale und soziale Kohäsion einer fortschrittlichen Großregion im Sinne der Lissabonner Vereinbarung zu konsolidieren.*

*Es ist das erklärte Ziel, die Großregion zu einer Europäischen Metropolregion zu entwickeln.*

*Die Europäische Kommission wird aufgefordert, sich für eine verstärkte Kooperation auf der Grundlage technischer und finanzieller Mittel einzusetzen, die auf das Ziel eines Europas im Zeichen des Wachstums und der Stabilität abgestimmt ist.“*

Für die Umsetzung dieses ambitionierten Vorhabens hat der 12. Gipfel am 24. Januar 2011 in Völklingen die folgenden vier Leitmotive für die Entwicklung der GMPR definiert (Saarländische Präsidentschaft 2010):

- Wirtschaft: für einen wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaftsraum
- Menschen: für einen alltagstauglichen Lebensraum
- Raum: für einen attraktiven, ausgewogenen Raum
- Governance: für einen Raum mit geteilten politischen Verantwortungen

Weitere politische Beschlüsse und Stellungnahmen erfolgten im Rahmen von Fachministertreffen und den nachfolgenden Gipfeln der Großregion.

### **3.2 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013**

Unter lothringischer Gipfelpräsidentschaft wurde ausgehend von den Ergebnissen der Metroborder-Studie und bekräftigt durch die Berliner Erklärung vom 7. Juli 2011 der Ansatz einer integrierten Entwicklungsstrategie der Großregion unter Bündelung der Metropolfunktion weiter in die Umsetzung gebracht. Unter Federführung des Koordinierungsausschusses Raumentwicklung der Großregion (KARE) wurden zwei Grundsatzpapiere zur Frage der Zentralität und Verkehrsanbindung der Großregion erarbeitet und durch die für Raumordnung und Verkehr zuständigen Minister/-innen bzw. den fachpolitisch Verantwortlichen der Großregion (d.h. zum damaligen Zeitpunkt in Lothringen durch den Präfekten) und die jeweiligen Präsidenten der Generalräte bzw. des Regional-



rates validiert. Besondere Aufmerksamkeit lag dabei auf den metropolitanen Qualitäten (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ 2013a und b).

Verabschiedet wurden von der Fachministerkonferenz der Großregion am 17. Januar 2013 in Luxemburg folgende Arbeitsdokumente:

- Raumentwicklungskonzept der Großregion – Abschnitt I: Die metropolitane Dimension der Großregion
- Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung der Großregion

### ***Arbeitspapier: „Die metropolitane Dimension der Großregion“***

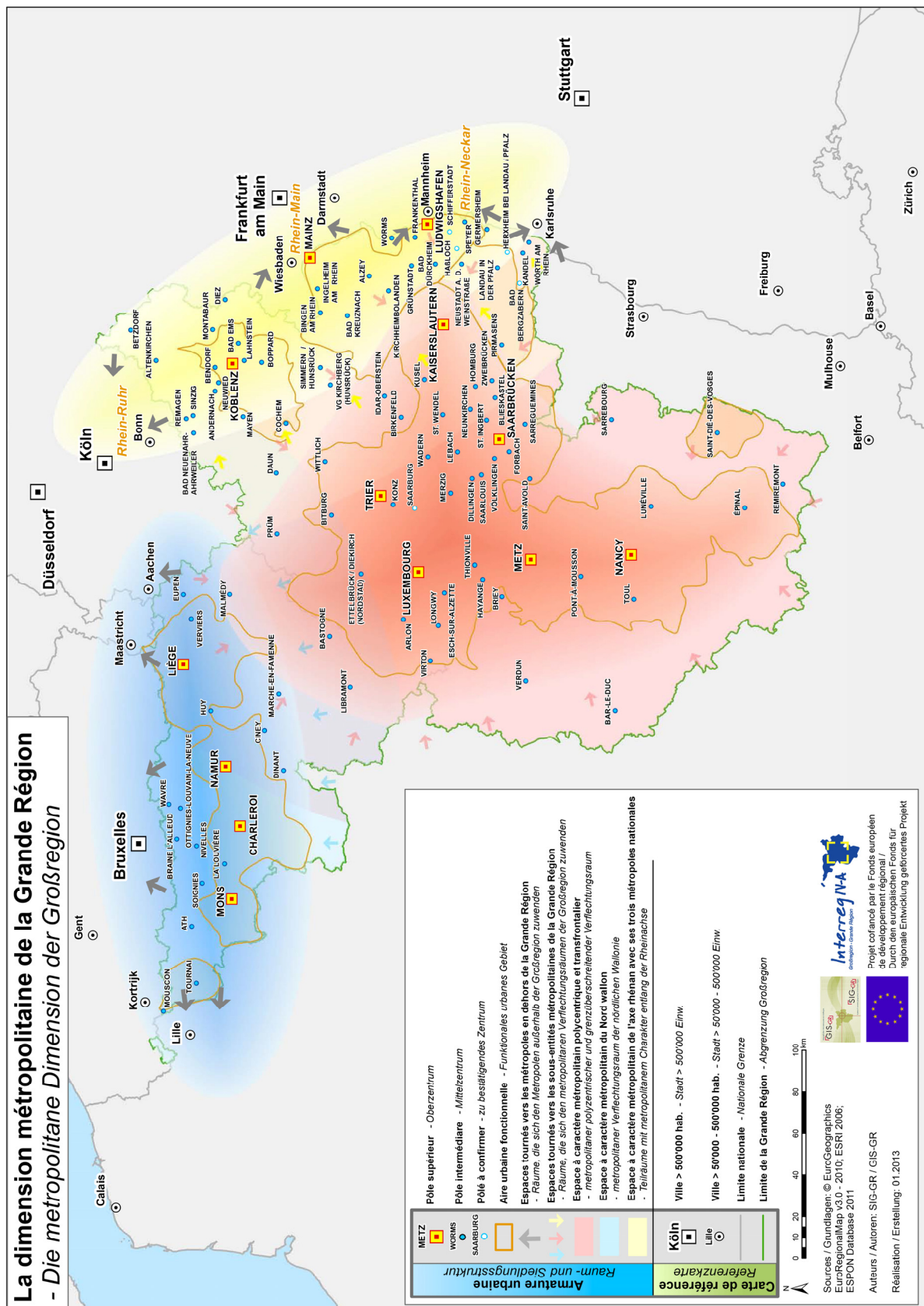
(vgl. Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013a)

Das Arbeitspapier ist ein erster Baustein für das Raumentwicklungskonzept der Großregion. Im Mittelpunkt stand die Untersuchung der raumstrukturellen Ausgangslage. Wichtig war von Beginn an die „großregionale Sichtweise“, d. h. die Frage, welche Zentralen Orte für die weitere Entwicklung der Großregion als funktionaler Verflechtungsraum aus grenzüberschreitender Sicht eine relevante Bedeutung z. B. für die Daseinsvorsorge haben. Im Vordergrund stand die Frage, wie man aufgrund der unterschiedlichen raumstrukturellen und planerischen Gegebenheiten in den Teilregionen der Großregion zu einer ersten vergleichenden (pragmatischen) Betrachtung kommt, die es erlaubt, den Rahmen für den weiteren Metropolisierungsprozess zu definieren. Im Ergebnis wird in dem Papier vorgeschlagen, sich auf zwei Zentralitätsebenen, die Oberzentren und Mittelzentren, als Entwicklungspole mit grenzüberschreitender Dimension zu beschränken.

Das Papier beinhaltet einerseits den Auftrag, den eigentlichen „GPMR-Raum“, d. h. den zentralen grenzüberschreitenden Verflechtungsraum von metropolitaner Dimension, gemäß den in der Metroborder-Studie zugrunde gelegten Qualitäten (vgl. DATer 2010) um Arlon/Luxemburg, Metz, Nancy, Saarbrücken/Sarreguemines, Trier und Kaiserslautern zu entwickeln. Daneben beinhaltet es auch Arbeitsaufträge und ergänzende Ausführungen zur Zusammenarbeit mit den eher „peripheren“ Teilgebieten der Großregion mit metropolitanem Potenzial. Diese sind jedoch eher auf Metropolen bzw. nationale Europäische Metropolregionen außerhalb der Großregionen ausgerichtet. Für Rheinland-Pfalz sind dies die Europäischen Metropolregionen Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Rhein-Neckar und für Belgien betrifft dies das nördliche Wallonien um Brüssel. Hier besteht die Herausforderung darin, Komplementaritäten im Sinne von Stadt-Land-Partnerschaften zu identifizieren.

Die Karte „Die metropolitane Dimension der Großregion“ (Abb. 2) visualisiert die genannten Räume gemäß ihrer Zentralitätseinstufung.

Abb. 2: Die metropolitane Dimension der Großregion



Quelle: Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013: 8

### ***Arbeitspapier: „Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung der Großregion“***

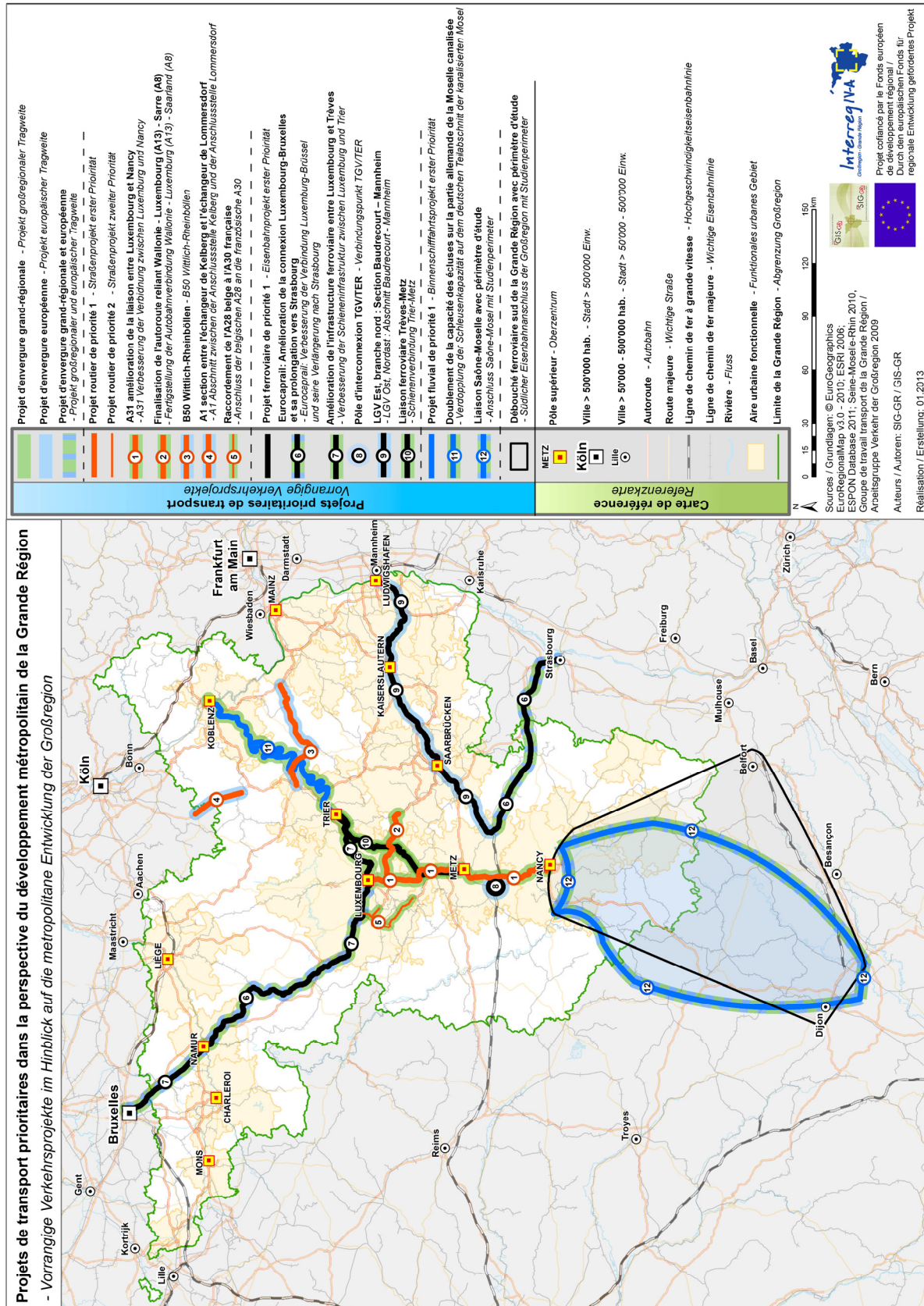
Ein wichtiges Ziel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Großregion und zur Stärkung ihres metropolitanen Potenzials ist der Ausbau des leistungsfähigen Personen- und Güterverkehrs innerhalb der Großregion sowie zu den benachbarten Gebieten der Großregion und ihre internationale Anbindung. Gerade angesichts des hohen Aufkommens an Berufspendlern stellt die Mobilität innerhalb der Großregion ein wichtiges Handlungsfeld und eine Grundlage der zukünftigen Entwicklung dar. Vorrangige Handlungsfelder betreffen die Beseitigung bzw. Reduzierung infrastruktureller Engpässe, die Verbesserung der Anbindungsqualität innerhalb der Großregion sowie die Förderung der Multimodalität. Eine gute internationale Anbindung an die umgebenden Metropolen und Metropolregionen und weitere Fernverbindungen ist darüber hinaus Grundvoraussetzung für die Entwicklung des Kerngebiets der Großregion hin zu einer polyzentralen Metropolregion.

Auf Basis der Gesamtheit dieser Feststellungen hat der Koordinierungsausschuss „Räumliche Entwicklung“ der Großregion gemeinsam mit der Arbeitsgruppe „Verkehr“ des Gipfels, der Arbeitsgruppe „Verkehr“ des WSAGR (vgl. Damm in diesem Band) sowie den Expertinnen und Experten aus den Verwaltungen und Institutionen der verschiedenen Partnerregionen eine Liste der vorrangigen Projekte für die verschiedenen Verkehrsträger erstellt. Der Fokus lag dabei vorrangig auf dem infrastrukturellen Bereich. Stand der Papiere ist 2013. Abbildung 3 visualisiert die als vorrangig definierten Projekte.

Der 13. Gipfel der Großregion hat am 24. Januar 2013 in Pont-à-Mousson unter lothringischer Gipfelpräsidentschaft weitere Beschlüsse zur Weiterentwicklung der GPMR getroffen. Schwerpunkte betrafen Fragen der Governance und Zusammenarbeit innerhalb der Strukturen des Gipfels der Großregion sowie die Definition von Eckpfeilern der strategisch-inhaltlichen Ausrichtung. Hierzu hat die Lothringische Gipfelpräsidentschaft mit dem „Strategischen Rahmen“ ein internes, informelles Arbeitspapier (Regionalrat Lothringen 2012) vorgelegt. Weiterentwickelt werden sollen gemäß der Metroborder-Studie demnach insbesondere die Bereiche „Wirtschaftliche Metropole“, „Labor Europas“ und „Mobile und erreichbare Region“ sowie der Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, Fragen der Governance und die Kohärenz mit europäischen Förderprogrammen (Lothringische Präsidentschaft 2013: 19).

Im Berichtszeitraum wurden ebenfalls die Arbeiten für die dauerhafte Einrichtung eines geografischen Informationssystems für die Großregion (GIS-GR) als wichtiges Arbeitsinstrument im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung und Raumentwicklung in der Großregion abgeschlossen. Die Einführungsphase wurde von April 2010 bis März 2013 über das europäische Programm INTERREG IV A „Großregion“ kofinanziert. Derzeit wird das GIS-GR ohne INTERREG-Finanzierung fortgeführt und ist beim Koordinierungsausschuss „Räumliche Entwicklung“ angesiedelt (Lothringische Präsidentschaft 2013: 19).

Abb. 3: Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Dimension der Großregion



Quelle: Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013: 6



### 3.3 Regionalkonferenz Rheinland-Pfalz zur „Metropolstrategie Großregion“ 2014

Mit einer Regionalkonferenz am 28. April 2014 in Trier hat das Land Rheinland-Pfalz den Diskussionsstand zur GPMR innerhalb der Großregion im engeren rheinland-pfälzischen Verflechtungsraum vorgestellt und gemeinsam mit der kommunalen und regionalen Ebene Chancen und Hemmnisse für eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Rheinland-Pfalz diskutiert. Ein wichtiger Aspekt der Konferenz war es, Perspektiven und Handlungsoptionen für eine verstärkte Partizipation der Akteure vor Ort zu identifizieren, den Metropolprozess in der Großregion transparent zu gestalten und den Rahmen für die weitere Umsetzung in Rheinland-Pfalz zu diskutieren.

### 3.4 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“

Anlass der Fachministerkonferenz „Landesplanung und Wirtschaft“ am 17. November 2014 in Trier war der Abschluss der Vorstudie zur Ausarbeitung des wirtschaftlichen Teils des in Aufstellung befindlichen Raumentwicklungskonzeptes für die Großregion (REK-GR). Ziel der Vorstudie war die Bereitstellung von quantitativen und qualitativen Wirtschaftsdaten und Informationen zur Klärung der Frage, ob – und wenn ja welche – Potenzialbereiche bzw. Handlungsfelder geeignet sind, durch eine verbesserte grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit die Großregion als „integrierten Wirtschaftsraum“ zu stärken, dabei einen Mehrwert für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Teilräume herbeizuführen und gleichzeitig die Sichtbarkeit der Großregion nach außen zu stärken (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ 2014).

Im Ergebnis wurden die folgenden Erkenntnisse und Empfehlungen verabschiedet:

- Die räumliche Konfiguration der Großregion ist historisch bedingt äußerst heterogen.
- Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsdynamiken in den Teilräumen wird eine Bestimmung gemeinsamer Schwerpunkte als schwierig bewertet.
- Trotz der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur und der daraus resultierenden unterschiedlichen Leitbranchen in den Partnerregionen können über eine bessere „Koordination“ der Wirtschaftspolitiken zwischen den Teilräumen der Großregion dennoch Synergien erzielt werden.

Empfohlen wird ferner, dass die Großregion auf Grundlage der in den Teilräumen bestehenden Strategien eine gemeinsame grenzüberschreitende Innovations- und Wirtschaftsentwicklungsstrategie ableiten sollte und die entsprechenden operativen Strukturen zur Umsetzung schaffen muss.

Damit sich die Großregion zu einem „stärker integrierten Wirtschaftsraum“ entwickeln kann, wird eine größere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Grenzraum „Großregion“ als notwendig erachtet (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ 2014).

Turnusmäßig hatte Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2013/2014 den Vorsitz des 14. Gipfels inne. Der Titel des rheinland-pfälzischen Arbeitsprogramms der Gipfelpräsidentschaft lautete: „Der Arbeitsmarkt in der Großregion. Gemeinsame Herausforderungen und grenzüberschreitende Antworten“. Der Schwerpunkt lag auf den Herausforderungen für den Arbeitsmarkt in der Großregion in der Folge des demografischen Wandels sowie auf der weiteren Umsetzung des GPMR-Prozesses. Der 14. Gipfel am 4. Dezember

2014 in Trier hat die Arbeiten an dem Raumentwicklungskonzept der Großregion bekräftigt und dies als wichtigen strategischen Ansatz auch zur Stärkung des Metropolisierungsprozesses bewertet. Die Beschlüsse der Fachministerkonferenz „Landesplanung und Wirtschaft“ wurden dabei zur Kenntnis genommen und es wurde die Notwendigkeit betont, diese Analyse „im Hinblick auf die Erstellung der großregionalen Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung zu vervollständigen“ (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 2014: 12).

### 3.5 Fachministerkonferenz „Landesplanung“ 2016

Bei der Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung“ am 23. November 2016 in Namur wurde Bilanz über die laufenden Arbeiten gezogen. Dabei wurde der Ansatz, das Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) als strategische Orientierungsgrundlage für die Arbeiten des Gipfels aufzustellen, hervorgehoben. Die Fertigstellung des Raumentwicklungskonzeptes erfolgt als Interreg - Projekt ("REK-GR") und wird in dem Zeitraum 2018 bis 2022 aus Mittel des Interreg VA-Programms "Großregion" kofinanziert. Bestandteil ist auch die Erarbeitung eines konkreten Handlungsprogramms (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung“ 2016).

Insgesamt wird der Prozess im Sinne der Mehrebenen-Governance organisiert. Das heißt, einerseits soll der engere grenzüberschreitende Verflechtungsraum von metropolitaner Bedeutung, der sich über die metropolitane Dimension und die wirtschaftliche Dynamik und Prosperität Luxemburgs definiert, im Zentrum der Großregion entwickelt werden; andererseits soll aus globaler Sicht die Diversität und Heterogenität des gesamten Territoriums der Großregion im Blick behalten werden. Damit wird eine Verbindung zwischen den metropolitanen Verflechtungsräumen hergestellt und eine adäquate Einbindung im europäischen Raum und in den europäischen Netzwerken angestrebt.

Themenfelder, die im weiteren Prozess mit Priorität bearbeitet werden, sind:

- die demografische Entwicklungsdynamik und ihre Auswirkungen auf wichtige territoriale und kommunale Handlungsfelder wie die Daseinsvorsorge
- Mobilität
- wirtschaftliche Entwicklung (inkl. Tourismussektor, Bildung und Fortbildung)
- Umwelt, Energie, Klimaschutz

Die Fertigstellung des Raumentwicklungskonzeptes erfolgt im Rahmen des Interreg A-Projektes "REK-GR" in einem breit angelegten partizipativen Prozess unter Einbindung der kommunalen Ebene, relevanter Stakeholder und Experten. Dadurch soll auch sichergestellt werden, dass alle Räume gleichermaßen „mitgenommen“ werden und der unterschwellige Konflikt und immer noch bestehende Vorbehalte bzgl. etwaiger Konkurrenzen zwischen den „städtisch“ geprägten, metropolitanen Räumen und den eher ländlich geprägten Räumen bzw. Gebieten ausgeräumt werden können.

Die Ergebnisse der Fachministerkonferenz wurden am 20. Dezember 2016 in Arlon vom Gipfel der Exekutiven der Großregion unter wallonischer Gipfelpräsidentschaft bestätigt.

#### 4 Fazit und Ausblick: Das Raumentwicklungskonzept der Großregion als Steuerungsinstrument für den GPMR-Prozess

Die bisherige Erfahrung des mittlerweile über einen längeren Zeitraum laufenden Prozesses zeigt, dass solche Prozesse und politischen Entscheidungen wie die bewusste Schwerpunktsetzung auf das metropolitane Potenzial und damit verbunden die Strategie, den Raum insgesamt in allen seinen Teilgebieten zu stärken, sich nicht ad hoc umsetzen lassen, sondern einem ausgiebigen und komplexen Diskussions- und Entscheidungsprozess unterliegen und sich langsam entwickeln müssen. Dies ist umso bedeutender in grenzüberschreitenden Kooperationsräumen, wo man es mit unterschiedlichen Planungssystemen und Verwaltungskulturen zu tun hat. Die Entscheidung, den GPMR-Prozess in der Großregion über ein grenzüberschreitendes Raumentwicklungskonzept zu steuern, ist das Ergebnis dieses Diskussionsprozesses und eine nunmehr von allen getragene Entscheidung.

Auf der Grundlage der vom Gipfel der Großregion verabschiedeten Teilabschnitte des zukünftigen Raumentwicklungskonzeptes der Großregion (REK-GR) zu den Handlungsfeldern „Zentralität und metropolitane Potenzial“, „Vorrangige Verkehrsprojekte“ und der Voruntersuchung zum Themenfeld „Wirtschaft“ wurden die Teilabschnitte des Raumentwicklungskonzeptes zwischenzeitlich einem Monitoring unterzogen. Bis Ende 2022 soll das eigentliche Raumentwicklungskonzept der Großregion fertiggestellt sein.

Einbezogen werden neben dem eigentlichen Kernraum, dem „grenzüberschreitenden Verflechtungsraum mit metropolitane Charakter“, auch weitere Räume mit metropolitane Charakter, die sich nicht in unmittelbarer Grenzlage befinden, aber auch Teil der Großregion sind. Dies sind die nationalen Europäischen Metropolregionen in Deutschland entlang der Rheinschiene (Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Rhein-Neckar) und das nördliche Wallonien. Das Raumentwicklungskonzept der Großregion soll den Entwicklungsrahmen für die weitere Entwicklung der Großregion als Ganzes darstellen. Auch soll das Thema „Stadt-Land-Partnerschaften“ stärker in den Fokus rücken und insbesondere die kommunale Ebene und weitere relevante Akteure sollen stärker einbezogen werden. Damit sollen auch bestehende Vorbehalte über „Konkurrenzen“ verschiedener Raumkategorien (metropolitane Räume versus ländliche Räume) überwunden werden.

#### Literatur

- Böhme, K.; Zillmer, S. (2010): Die Territoriale Agenda der EU und ihr Aktionsprogramm: zwischen europäischen Obstkörben und Papiertigern.  
[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2010/8/Inhalt/DL\\_Boehme\\_Zillmer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2010/8/Inhalt/DL_Boehme_Zillmer.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (30.6.2016).
- DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Aménagement du territoire (Hrsg.) (2010): Metroborder – Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Zielgerichtete Analysen 2013/2/3. Abschlussbericht 31/12/2010. Luxemburg.  
[http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder\\_final\\_report\\_de.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_de.pdf) (30.6.2016).
- Fachministerkonferenz der Großregion „Raum“ (Hrsg.) (2010): Beschluss zu Metropolregionen als Entwicklungsperspektive für die Großregion. (Unveröffentlicht).

- Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ (2013a): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Die metropolitane Dimension der Großregion. <http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/raumplanung/raumentwicklungskonzept-der-grossregion.html> (30.06.2016).
- Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ (2013b): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung. <http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/verkehr.html> (30.06.2016).
- Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ (2014): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Vorbereitende Studie zum Themenfeld Wirtschaft des REK-GR. [http://www.granderegion.net/de/documents-officiels/Annexes-a-la-declaration-commune/SDTGR\\_ENDBERICHT\\_DE\\_Nov\\_2014.pdf](http://www.granderegion.net/de/documents-officiels/Annexes-a-la-declaration-commune/SDTGR_ENDBERICHT_DE_Nov_2014.pdf) (30.06.2016).
- Gipfel der Großregion (2010): Berliner Erklärung. [http://euregio.lu/wp-content/uploads/2011/10/BERLINER\\_ERKLAERUNG.pdf](http://euregio.lu/wp-content/uploads/2011/10/BERLINER_ERKLAERUNG.pdf) (19.04.2017).
- Grotheer, S. (2011): Das Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Die Bedeutung seiner Umsetzung für die regionale und kommunale Entwicklung am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Nürnberg. [https://kluedo.ub.uni-kl.de/files/2304/Grotheer\\_2011.pdf](https://kluedo.ub.uni-kl.de/files/2304/Grotheer_2011.pdf) (15.02.2017).
- Lothringische Präsidentschaft 2012–2013 (Hrsg.) (2013): Gemeinsame Erklärung – 13. Gipfel der Großregion – 24. Januar 2013 – Pont-à-Mousson. <http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/13.-Gipfel-Gemeinsame-Erklaerung-Pont-a-Mousson-Lothringen> (19.4.2017).
- Luxemburgische Präsidentschaft 2009–2010 (Hrsg.) (2009): Gemeinsame Erklärung – 11. Gipfel der Großregion – 17. Juli 2009 – Senninger Schloss.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2005): Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin „Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien“. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Beschluss der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 09.03.2016 in Berlin „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Berlin.
- Regionalrat Lothringen (Hrsg.) (2012): Cadre stratégique de la Grande Région: synthèse des contributions et propositions. <http://www.lorraine.eu/accueil/conseil-regional/lorraine-et-territoires/cadres-et-convention-strategique.html> (4.7.2016).
- Saarländische Präsidentschaft 2009–2010 (Hrsg.) (2011): Gemeinsame Erklärung – 12. Gipfel der Großregion – 24. Januar 2011 – Völklinger Hütte.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2014): Rheinland-Pfälzische Gipfelpräsidentschaft 2013/2014 – 14. Gipfel der Großregion – GEMEINSAME ERKLÄRUNG. [http://www.granderegion.net/de/INTERREGIONALE\\_POLITISCHE\\_ZUSAMMENARBEIT/INSTITUTIONELLE\\_ARCHITEKTUR/sommets/14\\_-Gipfel\\_GEMEINSAME-ERKLAERUNG.pdf](http://www.granderegion.net/de/INTERREGIONALE_POLITISCHE_ZUSAMMENARBEIT/INSTITUTIONELLE_ARCHITEKTUR/sommets/14_-Gipfel_GEMEINSAME-ERKLAERUNG.pdf) (4.7.2016).
- Wallonische Präsidentschaft 2015–2016 (Hrsg.) (2016): Gemeinsame Erklärung – 15. Gipfel der Großregion – 20.12.2016 – Arlon.



## Autorin

Dipl.-Geogr. **Petra Schelkmann** (\*1968), Mainz, Dipl. Geographin (Universität Trier) und Master of European Governance and Administration (MEGA) (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und Universität Potsdam), Referatsleiterin „Europäische Raumentwicklung, INTERREG NWE-Kontaktstelle“, Abteilung Landesplanung im Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Raumentwicklung, Raumentwicklungspolitische Zusammenarbeit in den Grenzregionen (Großregion und Oberrheinkonferenz), Kooperationsprogramme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (INTERREG B und INTERREG Europe).